

УДК 342.571

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СОВРЕМЕННЫХ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ДЛЯ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

канд. юрид. наук, доц. И.Н. КИРЯКОВА
(Полоцкий государственный университет)

Рассматривается информатизация современного общества как важная его черта, которая проявляется в стремлении субъектов общества своевременно получать достоверную и исчерпывающую информацию, а также в использовании современных информационно-коммуникационных технологий в процессе управления государством. Показано, что в настоящее время многие страны используют информационные технологии для обеспечения участия граждан в принятии важных решений в государстве и для развития общественного контроля во всех сферах.

Ключевые слова: общественный контроль, информатизация, информационная демократия, управление государством, граждане, информационно-коммуникационные технологии, электронное правительство, гражданское общество, электронные услуги, электронная демократия.

Введение. В настоящее время в Республике Беларусь активно идет процесс информатизации общества и государства. Внедрение современных информационно-коммуникационных технологий в процесс управления государством направлено, в первую очередь, на повышение эффективности этого управления, основанного на диалоге государства и общества. Использование информационно-коммуникационных технологий позволит обеспечить указанный диалог, активизировать граждан в реализации форм непосредственной демократии, а также в развитии общественного контроля.

Однако все указанное выше требует соответствующего законодательства, создающего условия для использования современных технологий для повышения эффективности управления государством, а также активности участия граждан в данном процессе.

Сегодня одним из важнейших направлений государственной политики многих стран, включая Республику Беларусь, является реализация концепции «электронного правительства», которая позволяет гражданам быть активными участниками, проводить оценку и контроль за качеством государственного управления. В качестве правовой основы учреждения электронного правительства и его функционирования в Республике Беларусь выступают:

- 1) Государственная программа информатизации Республики Беларусь на 2003–2005 годы и на перспективу до 2010 года «Электронная Беларусь» [1];
- 2) Стратегия развития информационного общества в Республике Беларусь на период до 2015 года [2];
- 3) Национальная программа ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011–2015 годы [3];
- 4) постановление Совета Министров Республики Беларусь «Об оказании электронных услуг и реализации государственных функций в электронном виде посредством общегосударственной автоматизированной информационной системы» [4];
- 5) постановление Совета Министров Республики Беларусь «О базовых электронных услугах» [5];
- 6) Стратегия развития информатизации в Беларуси на 2016–2022 годы.

Для развития государственных электронных услуг создан портал об электронном правительстве и государственных услугах онлайн.

Основная часть. По результатам исследования экспертов ООН индекс развития электронного правительства (EGDI) в Республике Беларусь в 2016 году составил 0,6625 при общемировой индекс – 0,4922. По данному показателю Республика Беларусь занимает 49 место. Следует отметить, что EGDI включает в себя следующие показатели: человеческий капитал (0,8716); уровень развития телекоммуникационной инфраструктуры (0,6304); индекс широты охвата и качества предоставления онлайн-услуг (0,4855) [6]. Показатель каждого элемента и индекс развития электронного правительства в целом отражает степень готовности Республики Беларусь к электронному правительству. Степень же эффективности работы электронного правительства отражают показатели оказанных органами государственной власти электронных услуг.

В Республике Беларусь обязанность государственных органов и организаций отражать результаты своей деятельности на своих официальных сайтах предусмотрена Указом Президента Республики Беларусь «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет» [7]. Наличие официальных сайтов государственных органов и организаций позволяет гражданам владеть комплексной информацией о структуре, компетенции и формах работы государственных органов и организаций, что в отдельных случаях имеет существенное значение для своевременного обращения в компетентный орган для разрешения той или иной проблемы.

Однако анализ перечня услуг на Едином портале электронных услуг в Республике Беларусь позволяет сделать вывод о том, что большинство услуг являются информационными, исключаящими обратную связь с органами государственной власти. В случае необходимости ответа от органов государственной власти установлен месячный срок для онлайн ответа.

Также следует отметить, что, несмотря на активное внедрение в процесс управления государством современных информационно-коммуникационных технологий, в настоящее время для Республики Беларусь характерен низкий показатель открытости государственной информации. Этим обусловлен тот факт, что в открытом доступе отсутствуют отдельные виды информации. Например, судебные решения, реестры объектов недвижимости, результаты голосований в Парламенте Республики Беларусь на открытых заседаниях и другая информация.

Считаем верным тот факт, что степень использования современных информационно-коммуникационных технологий в процессе управления государством отражает не только уровень их использования в деятельности органов государственной власти, но и использование их гражданами для реализации права на участие в управлении государством. Представляется, что в Республике Беларусь назрела необходимость внедрения современных технологий электронной демократии, в частности непосредственной демократии, и в развитие общественного контроля во всех сферах.

Одна из популярных концепций в сфере осуществления контроля над публичным управлением – концепция «accountability», которая появилась в 60-е годы XX века в США. Ее сущность заключается в том, что должностные лица государственных органов ответственны за свои решения и поэтому подлежат любому контролю, в том числе общественному. По мнению многих экспертов, общественный контроль является важнейшим показателем эффективности функционирования государственных органов и гарантом высокого качества оказываемых государственных услуг [8, с. 29].

Правительства многих государств признали важность института общественного мониторинга. Например, в Казахстане ведется сбор и анализ информации о качестве оказания государственных услуг, по результатам которых принимаются меры по устранению выявленных недостатков и непрерывному повышению качества услуг [9].

В Российской Федерации создан специальный ресурс сети Интернет, на котором проводится сбор мнений о качестве предоставляемых государственных услуг [10].

Во Франции каждые два года проводятся опросы общественного мнения о качестве оказания услуг в электронном виде. В Австралии, Голландии и США также созданы специальные порталы и веб-сайты, направленные на стимулирование участия граждан в управлении делами государства [11].

В Республике Беларусь современные информационно-коммуникационные технологии активно используются для внедрения и развития института общественного контроля. В настоящее время создан портал рейтинговой оценки деятельности государственных органов и организаций, который направлен на обеспечение их диалога с гражданами. Однако институт общественного контроля в Республике Беларусь еще требует своего развития, внедрения его различных форм.

Так, законодательством Республики Беларусь предусмотрены формы участия граждан в нормотворческой деятельности, в том числе право законодательной инициативы. Однако в настоящее время гражданами не был внесен ни один законопроект в Парламент Республики Беларусь; 90% законопроектов вносятся Правительством Республики Беларусь [12, с. 284]. Указанный факт, по нашему мнению, обусловлен неактивным использованием современных информационно-коммуникационных технологий в нормотворчестве. Считаем необходимым в Республике Беларусь повысить активность участия граждан в нормотворчестве. Сущность нормотворческой инициативы состоит в том, чтобы вовлечь в процесс создания нормативных правовых актов граждан Республики Беларусь. Однако для этого необходимо создание соответствующих условий. Порядок реализации гражданами права законодательной инициативы предусмотрен Законом Республики Беларусь «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь» [13]. Однако большинство белорусских ученых считают установленную вышеуказанным Законом процедуру сложной. Поэтому считаем необходимым совершенствовать законодательство Республики Беларусь, регулирующее порядок реализации гражданами права законодательной инициативы, которое должно обеспечить активное участие граждан в нормотворчестве. Одним из направлений совершенствования порядка реализации гражданами законодательной инициативы считаем необходимость создания условий для обеспечения возможности инициативной группе в установленный месячный срок собрать подписи граждан. Для этого предлагается законодательно закрепить в качестве способа сбора подписей использование Интернет-ресурса.

Развивать общественный контроль необходимо не только в сфере нормотворческой деятельности, но и в иных сферах деятельности государственных органов. Для развития общественного контроля автором (И. К.) предлагается создание общественного совета, который осуществлял бы проверку качества выполняемых должностными лицами государственных органов их должностных обязанностей. Мероприятия по общественному контролю должны проводиться на основании распоряжений общественного совета. Видится обоснованным проведение такой формы общественного контроля не более чем один раз в год

продолжительностью не более месяца. Внеплановые проверки предлагается осуществлять при получении информации от граждан о наличии нарушений в действиях должностных лиц. По результатам проверки составляется акт в двух экземплярах. Считаем необходимым в каждом государственном органе осуществлять ведение журнала учета мероприятий по общественному контролю, в котором делается запись о проведенном общественном контроле. При выявлении в ходе общественного контроля нарушений в действиях должностных лиц государственных органов виновные лица должны привлекаться к ответственности, в том числе уголовной [14, с. 44–45].

В зарубежных странах в качестве формы общественного контроля активно развивается институт омбудсмана, деятельность которого распространяется на все сферы управления (уполномоченный Бундестага по вопросам бундесвера в Германии, омбудсмен по обеспечению равенства полов в Финляндии, по делам несовершеннолетних в Норвегии, по вопросам информации в Канаде и т.д.).

Исходя из объема контрольных полномочий в литературе выделяются три группы омбудсменов: 1) омбудсмены, осуществляющие свои полномочия в отношении государственных органов, относящихся к разным ветвям власти; 2) омбудсмены, полномочия которых распространяются лишь на органы исполнительной власти; 3) омбудсмены, полномочные контролировать не только государственные органы, но и негосударственные учреждения, организации [15, с. 260].

Необходимость учреждения института уполномоченного по правам человека в Республике Беларусь является закономерностью и итогом процесса демократизации гражданского общества. Благодаря этому институту конфронтационный тип отношений «государство (государственный аппарат) – гражданин» может быть заменен отношениями взаимодействия и сотрудничества государства и общества. Функционирование института омбудсмана в Республике Беларусь позволит реализовать еще одну форму общественного контроля.

Для содействия развитию гражданского общества и созданию условий для активного участия граждан в управлении делами государства предлагается развивать в Республике Беларусь такой институт, как «Электронная демократия». Сущность данного института разработал Мишель Рокар в своей теории информационной демократии. Он считал звеном демократии взаимосвязь между выборными лицами, средствами информации и избирателями и поэтому дал название ей «информационной демократии» [16]. Общественное мнение играет значимую роль в осуществлении деятельности государственными органами, а через информацию граждане имеют возможность оценивать их деятельность и определять ее направление [17].

Профессором Р.Ф. Абдеевым были сформулированы принципы «пяти колец», которые способны обеспечить развитие государства во всех сферах при взаимодействии пяти независимых властей: законодательной, исполнительной, судебной, власти информации и власти интеллекта [18, с. 96–97].

Автором (И. К.) предлагается создание в Республике Беларусь единой информационной системы «Электронная демократия», которая представляет собой коммуникационную площадку, позволяющую следующее:

- проводить обсуждения общественно значимых вопросов;
- осуществлять обсуждение проектов нормативных правовых актов;
- оценивать деятельность государственных органов;
- формировать рейтинги и статистики деятельности государственных органов;
- вести официальные блоги органов государственной власти;
- формировать обращения в виде заявлений, предложений, жалоб и направлять эти обращения в организации по принадлежности и иные формы участия граждан в управлении государством.

Как считает О.А. Околенова, единая информационная система «Электронная демократия» должна базироваться на таких принципах, как: 1) гласность осуществления общественного контроля; 2) информативность результатов общественного контроля; 3) достоверность содержащейся в информационной системе информации; 4) защита конституционных прав и запрет вмешательства государственных органов при осуществлении общественного контроля [19, с. 139].

Информационная система «Электронная демократия» должна содержать следующее:

- 1) персональные данные субъектов общественного контроля;
- 2) информацию о ходе и о результатах общественного контроля;
- 3) информацию о нормативных правовых актах об общественном контроле;
- 4) информацию об официальных сайтах государственных органов;
- 5) информацию о проектах нормативных правовых актах, которые подлежат общественному обсуждению в обязательном порядке.

Считаем обоснованным тот факт, что правом доступа к информационным ресурсам системы «Электронная демократия» должны обладать физические лица, которые зарегистрировались на указанном официальном сайте. Поэтому важное место при функционировании данной информационной системы должно отводиться информационной безопасности.

Заключение. Информатизация общества и государства, как и процесс построения электронного государства и электронного правительства в Республике Беларусь в целом, проходит с ориентированием на мировые тенденции. В Республике Беларусь создана основа для функционирования электронного правительства, которая включает в себя общегосударственную автоматизированную информационную сис-

тому, систему межведомственного электронного документооборота и другие элементы. Однако как сам процесс, так и законодательство, его регулирующее, в Республике Беларусь несовершенно и требует масштабной работы. Последнее обуславливает тот факт, что общественный контроль и его формы в Республике Беларусь только получают свое развитие.

Среди недостатков процесса развития общественного контроля и использования современных информационно-коммуникационных технологий в процессе управления государством в Республике Беларусь следует отметить:

- 1) информационный характер большинства электронных услуг, предоставляемых государственными органами и организациями, исключающий обратную связь;
- 2) низкий показатель открытости государственной информации;
- 3) отсутствие процессов внедрения современных технологий электронной демократии и в частности непосредственной демократии;
- 4) отсутствие единого нормативного акта, регулирующего порядок осуществления общественно-го контроля.

Совершенствование процесса развития общественного контроля и электронной демократии в Республике Беларусь видится по следующим направлениям:

- 1) создание информационной системы «Электронная демократия»;
- 2) данная информационная система должна обеспечивать граждан полнотой информации о деятельности государственных органов, организаций и о принимаемых ими решениях, а также позволить гражданам оценивать их работу, участвовать в принятии ими решений, включая участие в нормотворческом процессе;
- 3) совершенствование нормативной правовой базы в области информатизации государственного управления, информационной безопасности;
- 4) необходимо изменение и развитие действующих нормативных правовых актов, регулирующих процесс учреждения и функционирования электронного правительства в Республике Беларусь, оказания электронных услуг государственными органами и обеспечения информационной безопасности данного процесса;
- 5) принятие единого нормативного акта, регулирующего осуществление общественного контроля.

Автором (И. К.) видится необходимость принятия Закона Республики Беларусь «Об общественном контроле», в котором будут закреплены: субъекты, которые могут осуществлять общественный контроль; формы общественного контроля; сроки проведения каждой из форм общественного контроля; сферы деятельности государственных органов, подлежащие общественному контролю; сферы деятельности государственных органов, в отношении которых не может осуществляться общественный контроль; ответственность субъектов общественного контроля за нарушение законодательства Республики Беларусь.

1. *Учреждение института уполномоченного по правам человека как формы общественного контроля.* Деятельность данного института должна быть направлена на своевременное предотвращение нарушения прав граждан в процессе деятельности государственных органов. Его правовой статус должен быть закреплен в специальном Законе Республики Беларусь «Об уполномоченном по правам человека», а также закреплен в Законе Республики Беларусь «Об общественном контроле» как одна из его форм.

2. *Создание общественного совета, который осуществлял бы проверку качества выполняемых должностными лицами государственных органов должностных обязанностей.* Видится обоснованным закрепить данный институт в Законе Республики Беларусь «Об общественном контроле» как одну из его форм. Порядок же проведения проверки общественным советом, его правовой статус необходимо детально отразить в Положении об общественных советах.

3. *Расширение рамок сотрудничества с международными органами отраслевого сотрудничества* (Региональное содружество в области связи, Евразийская экономическая комиссия) *по актуальным вопросам развития информатизации.*

ЛИТЕРАТУРА

1. О государственной программе информатизации Республики Беларусь на 2003–2005 годы и на перспективу до 2010 года «Электронная Беларусь» [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 27 дек. 2002 г. № 1819 в ред. от 02.08.2010 г. // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
2. О стратегии развития информационного общества в Республике Беларусь на период до 2015 года [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 9 авг. 2010 г. № 1174 // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
3. Об утверждении Национальной программы ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011–2015 годы [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 28 марта 2011 г. № 384 в ред. от 12.06.2015 г. // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

4. Об оказании электронных услуг и реализации государственных функций в электронном виде посредством общегосударственной автоматизированной информационной системы [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 9 августа 2011 г. № 1074 // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
5. О базовых электронных услугах [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 10 фев. 2012 г. № 138 в ред. от 15.05.2017 г. // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
6. UnitedNations E-Government Survey_2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.unpan.org/e-government/>. – Дата доступа: 20.03.2018.
7. О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь от 1 фев. 2010 г. № 60 в ред. от 23.01.2014 г. // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
8. Михайловский, И.А. Общественный контроль деятельности государственных органов и организаций как метод влияния на принятие управленческих решений / А.И. Михайловский, А.В. Невмержицкая // Проблемы управления. – № 4. – 2017. – С. 28–30.
9. Бекахметова, А. Механизм общественного мониторинга качества оказания государственных услуг [Электронный ресурс] / А. Бекахметова // Официальный сайт акимата Целиноградского района. – 2016. – Режим доступа: <http://celin/akmol.kz/a/content>. – Дата доступа: 20.07.2018.
10. Шадыбеков, К.Б. Оптимизация системы предоставления государственных и муниципальных услуг в Кыргызской Республике: теория и практика : учеб. пособие / К.Б. Шадыбеков. – Бишкек, 2015. – 416 с.
11. Сейдуманова, М. Состояние и проблемы внедрения современных стандартов оказания государственных услуг [Электронный ресурс] / М. Сейдуманова // Казахстан. Институт исслед. при Президенте Респ. Казахстан. – 2016. – Режим доступа: <http://kisi.kz/ru/categories/econom>. – Дата доступа: 20.07.2018.
12. Пляхимович, И.И. Комментарий к Конституции Республики Беларусь: в 2 т. / И.И. Пляхимович. – Минск : Амалфея, 2015. – Т. 2. – 984 с.
13. О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 28 нояб. 2003 г. № 2/997 // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
14. Зеленцов, А.Б. Тенденция развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах / А.Б. Зеленцов, В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко. – М. : ИФРА-М. – 446 с.
15. Юнацкевич, П.Н. Общественный контроль как средство борьбы с коррупцией : учеб.-метод. пособие / П.Н. Юнацкевич, В.А. Чигирев – СПб. : Институт нравственности, 2006. – 60 с.
16. Рокар, М. Трудиться с душой / Мишель Рокар. – М. : Междунар. отношения, 1990. – 74 с.
17. Бегунов, Ю.К. 13 теорий демократии / Ю.К. Бегунов, А.В. Лукашев. – СПб. : Издат. Дом «Бизнес-Пресса», 2002.
18. Абдеев, Р.Ф. Философия информационной цивилизации / Р.Ф. Абдеев – М. : ВЛАДОС, 1994.
19. Околеснова, О.А. Общественный контроль: информационно-правовые проблемы теории и практики / О.А. Околеснова – М. : Изд-во «Русайнс», 2016. – 144 с.

Поступила 18.10.2018

LEGAL ASPECTS OF USE OF MODERN INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES IN PUBLIC CONTROL DEVELOPMENT IN THE REPUBLIC OF BELARUS

I. KIRYAKOVA

An important characteristic of modern society is its informatization which is reflected in the tendency of society subjects in due time to obtain reliable and comprehensive information and in the use of modern information and communication technologies in state administration. Nowadays many foreign countries use information technologies to ensure citizen participation in decision-making and for the development of public control in all spheres.

Keywords: *public control, informatization, information democracy, government, citizens, information and communication technologies, electronic government, civil society, electronic services, electronic democracy.*